

Trabajo Fin de Grado

Análisis jurisprudencial y doctrinal del derecho de
reversión como garantía en la expropiación forzosa

Autor/es

Jorge Ortubia Pomareta

Director/es

José María Gimeno Feliu

Facultad de Derecho

2015

ÍNDICE

ABREVIATURAS:	3
I.- INTRODUCCIÓN:	5
1.- Cuestión tratada	5
2.- Razón de la elección del tema y justificación de su interés	5
3.- Metodología seguida en el desarrollo del trabajo	7
II.- EL DERECHO DE REVERSIÓN COMO GARANTIA EN LA EXPROPIACIÓN FORZOSA	8
1.- Evolución histórica	8
2.- Delimitación conceptual	10
3.- Competencia normativa	12
III.- REQUISITOS PARA EL EJERCICIO DE LA REVERSIÓN	14
1.- Sujetos pasivos	14
2.- Requisitos objetivos	20
3.- Excepciones	25
4.- Requisitos temporales	27
IV.- EFECTOS DEL DERECHO DE REVERSIÓN	32
1.- Pago del precio por la restitución del bien expropiado	32
2.- Indemnización por imposibilidad de la restitución in natura	35
V.- CONSIDERACIONES FINALES	37
BIBLIOGRAFIA	40

ABREVIATURAS

Art.	Artículo.
Cc	Código civil.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución Española.
<i>cit.</i>	Obra citada.
DA	Disposición Adicional.
Ed.	Edición.
FJ	Fundamento jurídico.
LEF	Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de Diciembre de 1954.
LOE	Ley 38/1999, de 5 de Noviembre, de Ordenación de la Edificación.
LPAC	Ley 30/92, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.
Nº	Número.
Pág.	Página.
RAP	Revista de Administración Pública.
REF	Reglamento de Expropiación Forzosa, de 26 de Abril de 1957.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo

STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
Vol.	Volumen.

I.- INTRODUCCIÓN

1. Cuestión tratada

En el presente trabajo *«Análisis jurisprudencial y doctrinal del derecho de reversión como garantía en la expropiación forzosa»* se va a realizar un análisis detallado de la regulación jurídico administrativa y de la reiterada jurisprudencia de los tribunales españoles en relación al derecho de reversión como garantía esencial de la expropiación forzosa, en cuanto constituye una barrera frente a la potestad expropiatoria del Estado para preservar el derecho de propiedad privada.

Con este objetivo, y desde un punto de vista tanto doctrinal como jurisprudencial, se va a ofrecer un análisis pormenorizado de cada uno de los supuestos que permite ejercitar el derecho de reversión, pero también las excepciones que impiden el ejercicio del mismo, en aras de conocer de forma detallada el marco legal en el que se encuentra regulado el régimen jurídico del instituto expropiatorio.

Además, también se va a exponer y realizar una crítica de los principales debates y tesis surgidas en la interpretación legal y reglamentaria de la reversión a la que se han enfrentado los más respetados profesores e investigadores de nuestro país.

2. Razón de la elección del tema y justificación de su interés

A lo largo de la historia el ciudadano se ha visto en una situación de inferioridad e indefensión frente al Estado, en especial en lo relativo a la ausencia de respeto alguno por el derecho a la propiedad privada. Es necesario recordar que la expropiación ha sido un instrumento utilizado frecuentemente por los Estados, pero habitualmente han recurrido a ella prevaleciéndose de una posición de dominio frente a los ciudadanos.

El nacimiento y posterior desarrollo del Estado Social Democrático y de Derecho, previsto en el artículo 1.1 de nuestra Constitución, ha dado lugar a un sistema de derechos y garantías que permite a los ciudadanos convivir en un sistema político en

el que se garantiza la seguridad jurídica de las normas y por ende los derechos y libertades de los ciudadanos, especialmente frente al Estado.

En relación con la expropiación forzosa, la garantía del instituto de la reversión es una cuestión capital, ya que tiene como finalidad proteger el derecho a la propiedad privada consagrado en el artículo 33.1 CE como un derecho constitucional frente al instrumento legítimo de la expropiación forzosa, en los casos tasados y que legalmente se encuentran establecidos en connivencia con la Constitución Española.

Así pues, el artículo 54.1 LEF tras la modificación que opera y tras la nueva redacción de la DA 5ª de la Ley de Ordenación del Territorio ha quedado redactado de la siguiente manera: *«en el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados o desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, mediante el abono a quien fuera su titular de la indemnización que se determina en el artículo siguiente»*.

Cuando se produce alguna de las causas mencionadas en el artículo 54.1 de la LEF que legitiman al expropiado a ejercitar el derecho, se produce la desaparición de la causa expropriandi, la cual supone condición sine qua non para que la Administración pueda llevar a cabo la expropiación forzosa. En cuyo caso, la ley faculta al primitivo dueño o sus causahabientes a ejercitar el derecho de reversión para recuperar los bienes o al menos parte de ellos.

En otro orden de cosas, el interés que me ha llevado a escoger el derecho de reversión como tema para el presente trabajo, se fundamenta en la creencia y la defensa de los Derechos Humanos y de las libertades individuales como requisito indispensable para la convivencia en cualquier sociedad moderna y desarrollada. Bajo mi consideración y en la misma línea de las tesis planteadas por MURRAY ROTHBARD¹, no cabe hablar de derechos humanos si no existen derechos de propiedad, ya que la propiedad supone una perfecta representación de los derechos individuales frente a los colectivos y que sólo deben desvirtuarse en los casos en los que el interés colectivo esté claramente por encima del propio derecho individual a la propiedad.

¹ vid. ROTHBARD, M.N. *La Ética De La Libertad*, Madrid: Unión Editorial, 1995

Por lo expuesto previamente, considero de especial relevancia el derecho de reversión en cuanto constituye una garantía fundamental del derecho de propiedad y del régimen jurídico de la expropiación frente a la potestad expropiatoria de las Administraciones.

No hay que olvidar que el derecho a la propiedad se encuentra amparado no sólo por la Constitución Española en el artículo 33.1, sino también por el artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y por el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En conclusión, no se puede entender de otra forma distinta que no sea el reconocimiento de la vital importancia que tiene el derecho de propiedad dentro de la libertad personal e individual y de los Derechos Humanos en el marco del siglo XXI.

3. Metodología seguida en el desarrollo del trabajo

El análisis se va a realizar de forma coherente, lógica y analizando uno por uno las cuestiones más relevantes jurídicamente del derecho de reversión, a efectos de tener un mayor conocimiento de su regulación jurídica y ahondar en la reiterada jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales españoles sobre las diversas cuestiones planteadas.

Dicho lo cual, no podemos olvidar la necesidad de llevar a cabo un estudio detallado de la evolución histórica del instituto de la reversión para tener un conocimiento más amplio y comprender la reversión en el contexto actual. Sin perjuicio de lo anterior, es especialmente relevante la delimitación conceptual y la competencia normativa, que va a permitir exponer las principales tesis y doctrinas de los principales autores de nuestro país sobre el contenido y la razón de ser del derecho de reversión, así como la dirección en la que se ha pronunciado el Tribunal Constitucional sobre la competencia para legislar sobre la reversión expropiatoria.

No obstante, a pesar de la importancia de lo anteriormente expuesto, en el análisis del presente trabajo me voy a detener principalmente en el estudio sobre los presupuestos legales y su interpretación jurisprudencial, en especial las causas que habilitan el ejercicio del derecho de reversión, los plazos que la ley sustantiva prevé para ejercitarlo y los sujetos que integran la relación jurídica dentro de la reversión.

Por último, es necesario analizar los efectos de la reversión, es decir, las consecuencias que tienen lugar una vez es ejercitado el derecho de reversión, esto es, la restitución in natura del bien o derecho expropiado junto con el precio que debe hacer frente el reversionista para recuperarlos, así como la indemnización sustitutoria en los casos que no quepa la devolución in natura.

II.-DERECHO DE REVERSIÓN COMO GARANTIA DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

1. Evolución histórica

El análisis y el estudio de una institución jurídica como es el derecho de reversión como garantía en la expropiación forzosa hay que llevarlo a cabo echando la vista atrás, para ver los cambios acaecidos desde el origen de la institución administrativa hasta la actualidad, y que nos va a permitir comprender su evolución y comprender mejor la actual regulación jurídica.

En primer lugar, hay que retrotraerse hasta el origen de una ley que permita el derecho de reversión o algo similar frente a la potestad expropiatoria del Estado. La génesis de la reversión tiene lugar en el contexto de la regencia de María Cristina de Borbón- Dos Sicilias durante el reinado de Isabel II. Es necesario situarnos en el contexto histórico del momento para entender esta ley que data del 17 de Julio de 1836, y en ese espacio temporal, Europa se encontraba en la dirección hacia el establecimiento del Estado Liberal y del pensamiento liberal en detrimento del modelo absolutista.

Dejando a un lado el ámbito histórico y centrándonos en el ámbito jurídico, el artículo 9 de la citada ley establecía: *«En el caso de no ejecutarse la obra que dio lugar a la expropiación, si el gobierno o el empresario resolviesen deshacerse de todo o parte de la finca que se hubiese cedido, el respectivo dueño será preferido en igualdad de precio a otro cualquier comprador».*

Nos encontramos ante dos requisitos legales que facultaban para ejercer este derecho: la no ejecución de la obra y que el empresario o el gobierno decidieran deshacerse de todo o parte de la finca. Por lo tanto, no nos encontramos con un derecho

de reversión con el significado jurídico que existe en la actualidad, sino un derecho de tanteo en el caso de que el Gobierno o el empresario quieran deshacerse de lo expropiado, momento en el que el anterior propietario va a tener un derecho de adquisición en igualdad de condiciones que el resto de posibles compradores.

Posteriormente tuvo lugar la revolución de 1868 que puso fin al reinado de Isabel II y dio lugar al inicio del Sexenio Democrático, el primer gran paso hacia un régimen político democrático en nuestro país. Fruto de dicha revolución las Cortes Constituyentes aprobaron la Constitución de 1869, nos interesa al objeto de la elaboración de este trabajo la redacción del artículo 14 que dispone: *«Nadie podrá ser expropiado de sus bienes sino por causa de utilidad común y en virtud de mandamiento judicial, que no se ejecutará sin previa indemnización regulada por el juez con intervención del interesado»*.

Tal y como se encuentra redactado el citado precepto constitucional, nos permite concluir dos realidades: por un lado, que para que exista una expropiación forzosa debe existir una previa declaración administrativa de utilidad común y, por otro lado, que tras ésta cabe que los órganos judiciales puedan dictar la pertinente expropiación. Además también se deduce que la indemnización como parte del pago de la expropiación debe ser satisfecha anteriormente a la expropiación. Así pues, se configuró la expropiación forzosa como una potestad de naturaleza mixta: judicial y administrativa.

Dentro del marco constitucional fue aprobada con posterioridad la Ley de 1879, de 10 de Enero, que amplía los supuestos de la expropiación forzosa a tres causas legalmente tasadas frente a la arbitrariedad permitida por la Ley anterior: la primera causa es la no ejecución de la obra, la segunda causa es la ejecución de la misma pero que resultaran partes sobrantes y la última causa es que quedaran fincas sin ejecución por haberse frustrado el objeto de la expropiación.

Dicha ley se caracterizó porque estableció un plazo de un mes para ejercer el derecho por parte del expropiado desde la notificación por parte de la Administración, si bien es reseñable la inexistencia de plazo desde la desafectación por parte de la Administración para notificar al interesado por parte del Gobernador Civil.

En conclusión, nos encontramos frente a la configuración del derecho de reversión como un derecho de carácter perpetuo que carece de plazo alguno para ser notificado por parte de la Administración expropiadora, pero sin embargo en caso de serle notificado al titular del derecho debía responder en un plazo de un mes, lo cual situaba al reversionista en una posición de inferioridad clara respecto al Estado.

Esto cambió de forma significativa tras la aprobación de la Ley Cambo, de 24 de Julio de 1918, la cual limitó la posibilidad de reversión al plazo de 30 años desde la expropiación inicial, es decir, el momento en el que expropiante o el beneficiario asumen la titularidad de los bienes objeto de la expropiación.

Finalmente a mediados del S.XX se aprobó la ley actual vigente, la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, de 16 de Diciembre, la cual fue desarrollada con posterioridad por el Reglamento aprobado por Decreto de 26 de Abril de 1957. La regulación jurídica del instituto de la reversión se recoge en los artículos 54 y 55 LEF y el artículo 63 a 70 REF, regulación la cual va a ser desarrollada posteriormente en este trabajo.

2. Delimitación conceptual

En virtud de lo que establece la Exposición de Motivos de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de Diciembre de 1954, el derecho de reversión supone: *«un principio de validez inconclusa, según el cual, frustrándose por una u otra razón la obra o servicio que dio causa a la expropiación, deben remitir en todo lo posible al menos los efectos económicos de ésta»*. Es decir, la Administración Pública tiene la facultad de expropiar como establece la Constitución en el artículo 33.3, siempre y cuando se cumplan los requisitos que posibilitan la expropiación. Sin embargo, cuando da lugar a alguna de las causas establecidas en el artículo 54 LEF, el titular o sus causahabientes tienen derecho a solicitar la devolución de lo expropiado mediante el pago de la cantidad recibida en concepto de justiprecio.

La posición de GARCIA DE ENTERRIA² establece en su obra que el derecho de reversión constituye a todos los efectos: «la última garantía que el sistema legal exige

² GARCIA DE ENTERRIA, E., *Curso de Derecho administrativo*, Civitas ,2ª Ed. , vol. II ,pág. 293 .

en beneficio del expropiado (que) se manifiesta posteriormente a la íntegra consumación de la expropiación y (que) se concreta en el derecho con el que se habilita al expropiado para recuperar el bien que fue objeto de la expropiación».

Sin embargo, GIMENO FELIU³ indica que: «Esta institución debe entenderse respetando su configuración como una garantía en favor del particular expropiado, también debe entenderse como una garantía en favor del interés general en cuanto supone un “contrapeso” al importante privilegio jurídico que permite a las Administraciones públicas asumir, a través de una transferencia coactiva, bienes y derechos que no le son propios».

Por otro lado, RUIZ LÓPEZ⁴ fundamenta la reversión como la invalidez sucesiva sobrevenida tras la expropiación forzosa y que no discute la validez de la expropiación, sino que afecta al cumplimiento de la misma, produciendo la resolución de la misma y el cese de los efectos jurídicos producidos. Sustentando del mismo modo la tesis de que el instituto jurídico de la reversión supone la invalidez sucesiva sobrevenida se ha pronunciado recientemente la STS de 17 de Abril de 2015: *«producido por el juego de la causa de la expropiación pudiendo ser caracterizado como la consecuencia de una "invalidez sobrevenida" a la expropiación por la desaparición del elemento esencial de la causa que la motiva, bien por no establecerse el servicio o ejecutarse la obra que motivó la expropiación, así como, también, si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados o desapareciese la afectación, pudiendo en tales casos, el primitivo dueño o sus causahabientes, recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, abonando a la Administración su justo precio, según se señala en el art. 54 de la Ley Expropiatoria, siendo la desaparición del elemento esencial de la causa, la razón determinante que hace que surja el derecho de reversión y siempre, claro está, que se hubiera producido la expropiación de los bienes cuya reversión se pide».*

³ GIMENO FELIU, J.M., *El derecho de reversión en la ley de expropiación forzosa. Fundamentos y condiciones de ejercicio*, Thomson Civitas, 2ª. Ed. , pág.32

⁴ RUIZ LÓPEZ, M.A., «El nuevo régimen de la reversión expropiatoria tras la reforma. Fundamento constitucional, antecedentes de la reforma y régimen jurídico», *Boletín de la Facultad de Derecho*, nº 20, 2002.

También la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha pronunciado al respecto en su STC 67/1988, de 28 de abril, que viene a establecer un concepto jurisprudencial en los siguientes términos: *«La reversión se ha caracterizado dogmáticamente como una especie de invalidez sobrevenida de la expropiación por la desaparición del elemento causal de la misma, la causa de la utilidad pública o interés social de la que hablar el artículo 33.3 CE .Sería esta cesación sobrevenida de la causa, la que permitiría que la expropiación perdiera sus efectos y la retrocesión del bien a aquel a quien fue expropiado. El decaimiento o desaparición de la utilidad pública o interés social, la extinción de la propia causa expropiatoria, hacen nacer el derecho de reversión a través de cuyo ejercicio el particular podría recuperar su anterior propiedad».*

Mi opinión sigue la línea de la tesis planteada por GARCÍA GOMEZ DE MERCADO⁵, en cuanto considero que el derecho de reversión es una garantía consustancial a la propiedad privada y del mismo modo a la facultad expropiatoria de la Administración, y éste nace tras la desaparición de la utilidad pública o intereses social, en esencia, la causa expropiandi. En el momento en el que ésta desaparece, desaparece el fundamento jurídico que facultó a la Administración para llevar a cabo la expropiación, y por lo tanto la Ley confiere a su primitivo dueño o los causahabientes la facultad para recuperar los bienes, previo pago de una cantidad pecuniaria.

3. Competencia normativa

La distribución de la competencia normativa en el marco de un Estado descentralizado como es el español en la actualidad no es una cuestión sin importancia, ya que en el reparto de competencias confluyen dos niveles distintos de entes públicos que pueden asumirlas: por un lado, el Estado y, por otro lado, las Comunidades Autónomas.

El artículo 149.1.18ª CE establece que el Estado tiene la competencia exclusiva de la legislación forzosa. No obstante, aunque parece evidente que por expresa atribución constitucional es el propio Estado el que única y exclusivamente

⁵ GARCIA GOMEZ DE MERCADO,F. ,«La reforma del derecho de reversión» ,en *Actualidad jurídica Aranzadi* ,nº.417 ,1999.

tiene potestad para legislar, no hay que olvidar que las Comunidades Autónomas en base al artículo 148.1.3^a están facultadas para asumir como propias algunas competencias a través de los Estatutos de Autonomía, entre ellas la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Así pues nos encontramos ante un confuso debate sobre quién es el ente competente para legislar sobre estas cuestiones. Debate el cual ha ido solventando por las continuadas resoluciones judiciales que han ido sentando una amplia jurisprudencia, tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional, y que nos ha permitido delimitar de forma clara y precisa las atribuciones competenciales de cada uno.

Según la jurisprudencia del TC no existe un conflicto de competencias, en cuanto la STC 37/1987, de 26 de Marzo, delimita de forma clara y concisa el alcance de la legislación del Estado, estableciendo que es la propia Constitución Española en su artículo 149.1.18^a la que le otorga la competencia en exclusiva para legislar sobre la expropiación forzosa y, no solamente, para establecer una ley de bases o de mínimos sobre la cual desarrollar la legislación autonómica.

La problemática surge debido a la competencia que pueden asumir las Comunidades Autónomas respecto a la ordenación, vivienda y urbanismo, que da lugar a una situación difusa y poco clara sobre si son las Comunidades Autónomas las encargadas de legislar sobre la reversión urbanística o la competencia le corresponde al Estado en virtud del 149.1.18^a.

La jurisprudencia ha resuelto esta cuestión por medio de la STC 164/2001 que establece que sin perjuicio de la competencia estatal para la legislación de la reversión en la expropiación forzosa, las CCAA pueden establecer las causas que justifiquen la expropiación o procedimientos especiales de expropiación en única y exclusivamente aquellos sectores que tengan atribuida competencia. No obstante, también la STC 61/1997 se pronunció a favor de que el Estado pudiera dictar normas especiales sobre reversión que tuvieran carácter de mínimo o principal de aquellos sectores o ámbitos de exclusiva competencia autonómica con la finalidad de una cierta armonización en la legislación autonómica a nivel nacional de la reversión como garantía de la propiedad privada y de potestad expropiatoria.

III. REQUISITOS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSIÓN (OBJETIVOS, SUBJETIVOS Y TEMPORALES)

1. Sujetos del derecho de reversión

El ejercicio del derecho de reversión implica el inicio de una nueva relación jurídica de carácter administrativo entre el reversionista (sujeto activo) y la Administración expropiante (sujeto pasivo), no frente al beneficiario de la expropiación, sino contra el órgano administrativo que ejerció la facultad expropiatoria. Dentro de ambas partes, tanto activa como pasiva, nada impide que estas se encuentren formadas por varios sujetos como expondremos a continuación.

1.1 Legitimación activa

Se encuentran legitimados para solicitar la reversión en virtud del artículo 54 LEF: "«... el primitivo dueño o sus causahabientes...», es decir, el expropiado y los causahabientes de éstos. Pese a la meridiana claridad de la legislación en relación a la legitimación para ejercitar la reversión, también la jurisprudencia se ha pronunciado de forma expresa sobre esta cuestión. En especial, la STSJ de Cantabria de 10 de Octubre de 2000 en los FJ 5º dispone: *«La legitimación activa para instar el derecho de reversión se concede (...) a los titulares de los bienes o derechos expropiados o a sus causahabientes, debiendo comprender dentro de dicho termino tanto a las personas que hayan sucedido al titular de los bienes o derechos como consecuencia del fallecimiento de aquél, como a los que hayan sucedido en la titularidad del derecho en virtud de una transmisión inter vivos».*

De esta resolución judicial se deduce que el derecho de reversión es un derecho de carácter patrimonial y transmisible, ya que puede ser transmitido mortis causa a través del instituto de la sucesión, pero también por medio de cualquier negocio jurídico inter vivos (STS de 27 de Noviembre de 1978). Relativo a esta última cuestión nace el debate en torno a si el derecho de reversión es un derecho real o personal, cuestión que no es ni mucho menos baladí, ya que va a implicar el sometimiento de la transmisión a un régimen jurídico o a otro totalmente distinto.

Así pues, la opinión mayoritaria como expone GIMENO FELIU⁶ es partidaria de considerar al mismo como un derecho real, por lo tanto deberá ser transmitido a través del instituto de la tradición previsto en el artículo 670 del Código Civil. Se exigen dos requisitos: por un lado, la intención de transmitir el dominio a través de título válido y, por otro lado, la entrega de la cosa. En el caso de derechos que son bienes incorporales el artículo 1464 Cc prevé que se cumple este requisito en el caso de poner en manos del adquirente el título traslativo del dominio o del uso del mismo. Posición que también comparte GARCIA GOMEZ MERCADO⁷, pese a discrepar con la consideración mayoritaria de la doctrina de la reversión como un derecho real.

Dentro de los sujetos que se encuentran legitimados activamente hay que distinguir entre:

A) EXPROPIADO

El artículo 54 LEF en su redacción tanto original como la resultante de la reforma de 1999 establece que puede ejercitar el derecho de reversión el primitivo dueño. Dicha redacción llevada a cabo por el legislador hay que interpretarla de forma extensiva, en cuanto que la redacción normativa parece hacer referencia única y exclusiva al titular de la propiedad de bienes inmuebles, pero nada más lejos de la realidad, ya que la expropiación forzosa permite que recaiga también sobre derechos y por ende lo debe ser también el derecho de reversión.

Por lo tanto, es sujeto activo del derecho de reversión y se encuentra legitimado para solicitar la reversión el titular de los bienes o derechos que hayan sido objeto de la expropiación, es decir, el expropiado. Hay que distinguir entre titularidad y legitimación, lo expone ALFREDO GALÁN GALÁN⁸ que establece que la titularidad hace referencia es un requisito material y que sirve para fundamentar la demanda, mientras que la legitimación es un requisito procesal, el cual es condición sine qua non para la admisión de la demanda.

Dentro del sujeto activo que constituye el expropiado, éste puede estar formado por un único titular o por una pluralidad de titulares, cuestión de gran

⁶ GIMENO FELIU, J.M., *El derecho de ... cit*, pág.115

⁷ GARCIA GOMEZ DE MERCADO, F., «La reforma del derecho.... » *cit*

⁸ GALÁN GALÁN, A., *El derecho de reversión en la ley de Expropiación Forzosa. Estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial*, 1ª Ed., Lex Nova, Valladolid, 2002, pág. 53

importancia, debido a que surge la problemática jurídica de si se debe ejercer la reversión conjuntamente o si por el contrario cada uno es titular de su propio derecho de reversión respecto a la parte de la titularidad de los bienes de las que era propietario.

a) Titularidad única

En relación al primer caso, cuando exista un único titular de los bienes o derechos objetos de la expropiación, parece sencillo entender que estará únicamente legitimado para ejercer la reversión, el único titular de los mismos. Frente esta cuestión relativamente sencilla, aparece el problema de la actividad probatoria, tanto de la existencia de expropiación previa como de la titularidad de los bienes. Esta cuestión ha sido resuelta por parte de la jurisprudencia, en especial la STS de 28 de Octubre de 1986 que fundamentada jurídica en base al artículo 1214 Cc que dispone que la carga de la prueba radica en quien insta al cumplimiento de la obligación, en este caso el expropiado. Ahora bien, también se pronunció la citada sentencia estableciendo que la Administración no puede actuar en contra de sus actos previos, por lo tanto no es admisible que niegue la existencia de una expropiación previa o la titularidad de los bienes cuando conste en el expediente expropiatorio.

b) Concurrencia de titularidad

En relación al segundo supuesto, en los casos de concurrencia de titulares de los bienes o derechos objetos de la expropiación la cuestión es de mayor complejidad. Dentro de este caso puede dar lugar a dos supuestos: el ejercicio individual de cada sujeto del derecho de reversión sobre la parte de la que fue titular o el ejercicio conjunto de todos los sujetos del mismo derecho de reversión. En este último caso hay que distinguir entre:

b.1) Comunidad de bienes

En el caso de que esa cotitularidad derive de una comunidad de bienes, se establece que la titularidad del derecho o bien expropiado recae en la propia comunidad de bienes y cada persona será cotitular en la cuota que le corresponda de la comunidad de bienes. En este caso concreto, todos los comuneros son expropiados, pero no nace una pluralidad de derechos de reversión, sino que cada uno es titular del derecho de reversión en la misma proporción en la que participa en la comunidad de bienes.

Solucionada esa primera cuestión sobre la titularidad en los casos de existencia de una comunidad de bienes, surge la problemática de si hay que ejercitar la reversión individualmente o es preciso el ejercicio conjunto de todos los comuneros. La jurisprudencia ha establecido que se permite el ejercicio individual de las acciones de reversión siempre que sean por el interés o beneficio de la comunidad de bienes. Sin embargo, se ha interpretado de forma restrictiva, así pues en el caso de que otro comunero se oponga de forma expresa o tácita no cabría dicha posibilidad, ya que desaparecería el requisito del interés o beneficio de la comunidad de bienes por oposición de un comunero.

Gran parte de la doctrina, entre los que se encuentra PEREZ-CRESPO PAYA⁹ y BERMUDEZ ODRIAZOLA¹⁰, se opone a la consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo por dos razones: en primer lugar, el ejercicio de la reversión supone una alteración de la cosa común, prohibido expresamente por el artículo 397 Cc, por lo tanto no se puede llevar a cabo sin consentimiento de los demás comuneros. En segundo lugar, no necesariamente debe entenderse como un beneficio para la comunidad de bienes el ejercicio de la reversión, ya que pese a que se recuperen los bienes hay que hacer frente a una indemnización.

Si bien es reiterada la jurisprudencia en ese sentido, la STS de 14 de Julio de 1991 y la STS de 6 de Julio de 1993 entre otras se han pronunciado en esta dirección.

b.2) Personas jurídicas

En este caso el titular del bien o el derecho expropiado es una persona jurídica o sociedad. En este caso al igual que en el expuesto anteriormente, surge el problema de cuál es el régimen del ejercicio del derecho de reversión, ante la ausencia de un régimen especial por parte de la legislación expropiatoria. Establece GALÁN GALÁN¹¹ que el ejercicio de la reversión deberá adoptarse conforme a las reglas determinadas de la formación de la voluntad para estas personas jurídicas, ya sean civiles o mercantiles.

⁹ PEREZ-CRESPO PAYA, F. *Los interdictos contra la Administración y el derecho de reversión, en Expropiación Forzosa*, Cuadernos de Derecho Judicial ,núm. 19, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1992, pág. 210.

¹⁰ BERMUDEZ ODRIAZOLA, L. *Los interdictos contra la Administración y el derecho de reversión, en Expropiación Forzosa*, Cuadernos de Derecho Judicial ,núm. 19, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1992, pág. 210.

¹¹ GALÁN GALÁN, A., *El derecho de ...*, cit, pág. 56.

En el caso de holdings, conglomerado de empresas estructurados bajo un mismo grupo empresarial, el Tribunal Supremo se ha pronunciado en el sentido de que puede ejercitarse el derecho de reversión, tanto por parte del titular de los intereses económicos como de los accionistas de cualquiera de las empresas que forman el holding, ya que le permitirá recuperar individualmente las acciones o las participaciones en la misma. La STS de 30 de Septiembre de 1991 establece: *«diferir el ejercicio del derecho de reversión en este caso concreto a la persona jurídica Rumasa, y no a sus socios accionistas sería hacer prevalecer, por un prurito formalista, la ficción jurídica sobre la innegable realidad(...) el objeto de la expropiación no fueron las Sociedades, dado que no cabe expropiación de las personas jurídicas, sino las acciones o partes alícuotas de su capital social, de tal suerte que ha de rechazarse la alegada inadmisibilidad de falta de legitimación, como hiciera la sentencia apelada»*.

B) CAUSAHABIENTES

La redacción del artículo 54 quedó configurada de tal forma que permitía ejercitar el derecho de reversión tanto al expropiado como a los causahabientes, si bien de forma alternativa, no cabe pues que puedan ejercitarlo simultáneamente.

No obstante, la condición de causahabiente se puede obtener de diversas formas: en primer lugar, por transmisión mortis causa y, en segundo lugar, tras una interpretación extensiva del concepto, por transmisión inter vivos.

En relación con la primera forma de transmisión no podemos olvidar que el derecho de reversión no es un derecho intransmisible o personal, sino lo contrario. Por lo tanto, es necesario poner en relación la redacción parca del termino causahabiente en la ley expropiatoria y la regulación sobre el causahabiente en el derecho sucesorio en el Código Civil, de la que se deduce que dentro del término causahabiente hay que incluir a los que adquieran por título universal y también aquellos que adquieran a través de título legatario, en el caso de transmisión como legado del derecho de reversión¹².

En relación a la segunda forma de transmisión, también se admite la transmisión inter vivos del derecho de reversión como cualquier otro derecho susceptible de negocio jurídico. Así pues, cabe deducir la configuración de éste como

¹² PÉREZ MORENO, A. , «La reversión en materia de expropiación forzosa», *Instituto Garcia Oviedo-Universidad de Sevilla*, Sevilla, 1967, pág. 309.

un derecho de carácter patrimonial y transmisible, ya sea mediante donación o a través de compraventa.

1.2) Legitimación pasiva

Anteriormente a la reforma, la regulación de la reversión no establecía frente a qué Administración había que ejercitar la reversión, si bien la jurisprudencia había establecido como regla general que la solicitud de la reversión debería realizarse frente a la Administración expropiante, con independencia de que ésta fuese beneficiaria o actual titular de los bienes o derechos expropiados (STS de 12 de Junio de 1987; STS de 26 de Noviembre de 1979).

Hay que tener en cuenta que en determinados casos la Administración expropiante podía ceder los bienes o derechos expropiados a otra Administración Pública, pero no importaba a efectos de quién debía conocer del expediente de reversión, que seguía siendo la Administración expropiante y no la Administración titular del objeto de lo expropiado.

Tras la reforma de la normativa administrativa relativa a la expropiación forzosa la regulación dio un giro de 180°, ya que el artículo 54 LEF quedo configurado de tal forma que determinaba que la Administración competente para resolver sobre la reversión será la Administración titular del bien expropiado, con independencia de que sea la expropiante o no.

Por último, también se ha pronunciado el TSJ de Castilla-La Mancha a través de sentencia 26 de Marzo de 2014 en la que afirma: *«La Administración no es ajena al procedimiento expropiatorio por el hecho de existir un beneficiario de la expropiación, muy al contrario, sigue siendo la titular de la potestad expropiatoria, conserva el control del procedimiento y de las decisiones más relevantes que en el mismo han de producirse»*. En esencia, poniendo en relación dicha resolución judicial con lo expuesto anteriormente, es indiferente que el beneficiario sea o no una Administración Pública, ya que la potestad expropiatoria y la resolución del expediente de reversión le va a corresponder a la Administración titular del bien expropiado, con independencia de que fuera el beneficiario o la Administración que llevo a cabo el procedimiento de expropiación.

2. Requisitos objetivos

El primer presupuesto necesario para poder ejercer el derecho de reversión es que haya existido una previa expropiación de los bienes del expropiado, expropiación que debe ser coactiva y no voluntaria, es decir que sea fruto de la potestad que se le atribuye a las Administraciones Públicas en el artículo 33.3 CE. Así pues, no nos encontramos en dicho supuesto en los casos que exista una compraventa voluntaria entre el propietario y la Administración (STS de 13 de Marzo de 1992), ni tampoco en los casos en los que la Administración ocupa por vía de hecho, como establece la STSJ de Madrid de 2 de diciembre de 1994 que dispone que los terrenos ocupados a la actora *«no pueden ser objeto de reversión tal y como pretende ésta, sino que deberá ejercitar los mecanismos legales correspondientes para reaccionar ante esta ocupación ilegal ... Por lo expuesto, debemos desestimar la pretensión de reversión del terreno ocupado ilegalmente por la Administración»*.

Ahora bien, cuestión distinta es como expone GIMENO FELIU¹³ en el caso en que dentro del marco del procedimiento expropiatorio se llega a un acuerdo sobre el justiprecio entre el expropiado y la Administración expropiante, en este caso nos encontramos igualmente ante un procedimiento de expropiación forzosa y por ende, si con posterioridad se cumplen las causas que dan lugar al derecho de reversión, si que puede ser ejercido, al contrario de lo que ocurriría con la compraventa voluntaria.

El artículo 54 LEF establece: *«En el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, mediante el abono a quien fuera su titular de la indemnización que se determina en el artículo siguiente»*. Por lo tanto, cabe deducir 4 causas que dan lugar al nacimiento del derecho de reversión:

2.1) No ejecución de la obra o no establecimiento del servicio

Esta primera causa que habilita para el ejercicio de la reversión, se encuentra desarrollada de forma reglamentariamente a través del artículo 63 a) REF que dispone: *«Procederá la reversión de los bienes o derechos expropiados en los siguientes casos:*

¹³ GIMENO FELIU, J.M., *El derecho de ... cit*, pág.165.

Cuando no se ejecute la obra o no se establezca el servicio que motivó la expropiación» y 64.1 REF: «Se entenderá no ejecutada la obra o establecido el servicio cuando no habiéndolo sido de hecho manifestare la Administración su propósito de no llevarla a cabo o de no implantarlo, bien sea por notificación directa a los expropiados, bien por declaraciones o actos administrativos que impliquen la inejecución de la obra que motivó la expropiación o el no llevar a cabo el establecimiento del servicio».

Ante este supuesto de inejecución de la obra desarrollado reglamentariamente nos podemos encontrar ante dos situaciones: por un lado, el caso concreto en el que no se haya iniciado la ejecución de la obra y , por otro lado, el caso en el que se haya iniciado la ejecución de la misma, pero ésta se encuentre paralizada de forma permanente. No admite gran discusión el primer supuesto, en cuanto que si no se ha procedido al inicio de la ejecución de la obra estaríamos ante el cumplimiento del presupuesto que posibilita el ejercicio de la reversión expropiatoria.

Cuestión distinta se produce en los casos en los que se inicia la obra pero se paraliza la ejecución de forma permanente, ya que interpretando la ley de forma literal no facultaría a su titular para el ejercicio de la reversión, ya que se habría iniciado la obra. En esta dirección se ha pronunciado F. RODRIGUEZ- ARANA¹⁴. No puedo otra cosa que no sea estar en desacuerdo con esta postura, ya que no hay que interpretar estrictamente los términos «no ejecución», sino que hay que hacerlo en el sentido de que la ejecución debe ser entendida como: «la realización de la obra en los términos y plazos razonables, teniendo en cuenta las posibles incidencias e imprevistos lógicos y razonables en el transcurso de una obra», algo que no se cumple en los casos en los que se inicie una obra y se paralice prolongadamente en el tiempo.

Además de los problemas que puede surgir para conceptualizar «ejecución de obra» en el sentido en el que establece la ley y el mencionado autor, el sentido de dicho precepto quedaría desvirtuado en los casos de paralización permanente de la obra, así pues ¿Existiría ejecución de obra en los casos en los que se vallara el recinto en el que se va a acometer la obra si en el transcurso de los 3 años siguientes no se llevara a cabo ninguna actuación más? Por esta razón ratifico mi tesis, ya que para que exista una obra esta debe llevarse a cabo de forma más o menos insistente en el tiempo, sin perjuicio de

¹⁴ RODRIGUEZ ARANA, J.F. , « La reversión expropiatoria en la jurisprudencia del Tribunal Supremo» , *Revista Jurídica de Navarra*, nº7, 1989, páginas 509 – 528

los posibles incidentes e imprevistos que se puedan producir durante la ejecución de la misma.

Tampoco ha admitido el Tribunal Supremo dentro del concepto de «ejecución de obra» o de «actividades encaminadas a satisfacer la causa expropiandi» la elaboración de un documento privado entre una Universidad y el órgano municipal en el que se acuerda el inicio de las obras de construcción. Así consta en la STS 23 de Enero de 2015: *«Para la Sala la expresión jurisprudencial "actuaciones encaminadas a satisfacer la causa expropiandi" sólo lo son aquellas que suponen el inicio de la ejecución material de la obra, pues así lo dispone terminantemente el art. 54.3 de la LEF, no siendo suficiente por ello un simple documento elaborado por la propia Universidad interesada. Por otra parte, como documento estrictamente privado que es, su fecha no puede perjudicar a tercero, con lo que compartimos la tesis de la recurrente "de que ha podido ser elaborado perfectamente en el año 2008", una vez transcurrido, por tanto, el plazo de dos años desde la solicitud de reversión»*

En relación con la cuestión del establecimiento de servicio, es bastante similar con lo expuesto anteriormente, no desde el punto de vista de la naturaleza jurídica, ya que nos encontramos ante actos manifiestamente distintos, sino a las causas que dan lugar al incumplimiento del establecimiento del servicio, ya que son idénticas.

Cuestión diferente es la relativa a cuando se entiende que se cumple la causa de reversión y cuando se puede llevar a cabo el inicio de la reversión expropiatoria. Sobre este asunto se ha pronunciado intensamente la jurisprudencia, en especial la STS de 2 de Mayo de 1984 que establece: *«que en el caso que el derecho de reversión pretenda fundamentarse en el ap. a) del artículo 63 REF, es naturalmente preciso, que quede constancia en forma, del desistimiento de la Administración de ejecutar las obras o establecer el Servicio justificativo de la expropiación, y esta constancia puede lograrse conforme al artículo 64 del propio REF, por actos expresos o por actos presuntos reveladores de que la Administración, por una pasividad durante determinado lapso de tiempo ha desistido de la obra o servicio; el primer supuesto de posibilidad de reversión, se produce cuando el órgano expropiante manifiesta su propósito de no ejecutar la obra, o no implantar el servicio, bien por notificación directa a los expropiados, bien por declaraciones o actos administrativos que impliquen la inejecución o no llevar a cabo el establecimiento del servicio, acto que,*

por sí, determina la imposibilidad de ejercitar la reversión; en el segundo caso, el de pasividad de la Administración, se requiere, conforme al propio texto reglamentario, la concurrencia de dos requisitos: a) Que hayan transcurrido cinco años desde la fecha en que los bienes o derechos expropiados quedaron a disposición de la Administración sin que se hubiere iniciado la ejecución de la obra o establecido el servicio, o dos años desde la fecha prevista a este efecto; y b) Que los titulares de los bienes o derechos expropiados o sus causahabientes, adviertan a la Administración expropiante de su propósito de ejercitar la reversión; siendo de destacar, finalmente, que en este supuesto aquel derecho no podrá ejercitarse hasta transcurridos dos años desde la fecha del preaviso, sin que se hubiere iniciado la ejecución, por la obvia razón de que para que surja el derecho, es preciso la advertencia formal y el transcurso del lapso de tiempo».

De dicha sentencia interpretada en relación con las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes se deduce tres supuestos diferenciados: en primer lugar, acto expreso en el que la Administración notifica expresamente al interesado su propósito de no ejecutar la obra o no establecer el servicio. En segundo lugar, actos administrativos presuntos o implícitos de los que se deduzca que no se va a llevar a cabo la ejecución de las obras o que no se va a establecer el servicio. Y por último, en los casos en los que no se produzca los presupuestos mencionados con anterioridad, deben haber transcurrido un plazo de 5 años desde que los bienes están en manos de la Administración, sin que se haya ejecutado la obra o se haya establecido el servicio, en cuyo caso el expropiado podrá advertir a la Administración de su intención de ejercitar la reversión, la cual podrá llevar a cabo si en un plazo de 2 años desde la advertencia no se llevara a cabo ninguna obra o establecimiento de servicio.

2.2) Existencia de partes sobrantes

En virtud de lo dispuesto en el artículo 63b) REF: *«Procederá la reversión de los bienes o derechos expropiado cuando realizada la obra o establecido el servicio quede alguna parte sobrante de los bienes expropiados».*

En relación a lo expuesto anteriormente, es necesario matizar cuando se produce el cumplimiento del requisito de que haya terminado la obra o que se haya establecido el servicio. Así pues, en virtud de las disposiciones reglamentarias y la interpretación jurisprudencial de la misma, la obra o el establecimiento se deben haber

realizado íntegramente, por lo tanto no cabe la reversión parcial en los casos de ejecución parcial de la obra, sino que esta procederá cuando haya finalizado la misma.

No obstante, debemos acudir a la Jurisprudencia para enmarcar de forma más concreta lo que se entiende por parte sobrante, *«Sólo se puede estimar que existen bienes sobrantes cuando la propia Administración así lo notifica a los interesados, o cuando sin notificación, quedaran de hecho terrenos o bienes sobrantes y hubieran transcurrido cinco años desde la terminación de la obra; no es suficiente la simple afirmación de los recurrentes de que las obras han terminado hace más de cinco años, sin justificación alguna en el expediente»* (STS de 9 de Febrero de 1961).

También se exige por parte de la jurisprudencia la concurrencia de los circunstancias de identidad y causalidad, es decir, *«Que sea identificable la porción que se dice sobrante, como no ocupada por la obra o servicio público motivador de la expropiación, y que la existencia de dicha parte sobrante sea consecuencia natural derivada de la ejecución de la obra pública o del servicio público que constituyó la causa expropriandi»* (STS de 2 de Diciembre de 1994).

En conclusión, cabe la reversión parcial en los casos en los que se haya finalizado la obra o establecido el servicio y existan partes sobrantes de la finca que no se hayan utilizado para el fin al que se dirige la expropiación.

Además, para que un bien o una finca sean considerada a efectos jurídicos de la reversión parcial como parte sobrante, la Administración deberá notificar expresamente a los interesados o en caso de que no exista notificación pero haya transcurrido un plazo de 5 años desde la terminación de la obra y así conste en el expediente de expropiación. (STS de 9 de Febrero de 1961).

Hay determinados supuestos en el que existe un exceso de bienes y que no han sido utilizados a efectos del cumplimiento del fin expropiatorio, y sin embargo no tienen la consideración de partes sobrantes. Esto se produce en aquellos excesos de bienes o fincas expropiados en los que exista previsión, es decir, que no se ha ejecutado la obra o establecido el servicio pero se ha previsto su expropiación y ocupación a efectos de posteriores ampliaciones, en este caso dichas fincas sobrantes quedan afectadas al fin de la expropiación.

2.3) Desaparición de la afectación de los bienes o derechos a las obras o servicios que motivaron la expropiación

En virtud de lo dispuesto en el artículo 54 LEF y 63 c) REF, la desafectación es causa de reversión en el siguiente supuesto: *«cuando desaparezca la afectación de los bienes o derechos a las obras o servicios que motivaron la expropiación»*

Ahora bien, es necesario matizar que supuestos se encuadran dentro del supuesto legal y reglamentario establecido. Así pues, no se encuentra abarcado dentro de este supuesto los casos de no afectación, es decir, que en ningún momento llego a afectarse el bien expropiado al fin expropiatorio, porque en este caso sería un causa manifiesta de no ejecución de la obra o no establecimiento del servicio. Por lo tanto, para que se pueda incluir dentro de este supuesto, es necesario que exista una desafectación, es decir, que existiera una afectación previa de los bienes o derechos al interés social o utilidad pública y posteriormente éste desaparezca. En ese caso, al desaparecer la afectación de los bienes y derechos al fin expropiatorio, obviamente cabe el derecho de reversión, ya que no se cumple lo dispuesto en el artículo 9 LEF ni el 33 CE, que establecen que cabe la expropiación en los casos en los que los bienes se destinan al interés social o utilidad pública

3. Excepciones

La aprobación de la ley 38/1999, de 5 de Noviembre, de Ordenación de la Edificación, supuso la modificación de una parte del régimen jurídico del instituto de reversión, en especial la inclusión de dos excepciones que afectaban a la efectividad del derecho de reversión: por un lado, el cambio de la afectación que motivó la expropiación a otro fin y, por otro lado, el cumplimiento del fin de la expropiación durante un periodo de 10 años supone la extinción del derecho de reversión.

3.1) Modificación de la causa expropiatoria

El contenido de la modificación introducida por la LOE supone que el cambio de la finalidad expropiatoria a otra finalidad en la que exista utilidad pública o interés social, no da lugar a ejercitar el derecho de reversión.

La nueva redacción del párrafo primero del artículo 54.2 LEF establece: *«Cuando simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acuerde justificadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social. En este supuesto la Administración dará publicidad a la sustitución, pudiendo el primitivo dueño o sus causahabientes alegar cuanto estimen oportuno en defensa de su derecho a la reversión, si consideran que no concurren los requisitos exigidos por la ley, así como solicitar la actualización del justiprecio si no se hubiera ejecutado la obra o establecido el servicio inicialmente previstos».*

Ha existido un gran debate doctrinal sobre esta cuestión, que ha dado lugar a que los diferentes autores hayan establecido diversas tesis. Un ejemplo es GARCIA-TREVIJANO¹⁵ que establece que estos cambios en la afectación de los bienes objeto de la expropiación pueden suponer una disminución de las garantías del expropiado y daría lugar a que en muchos supuestos no se pudiera ejercitar el mismo. En esta misma línea se posiciona el profesor SAITTA¹⁶ al establecer que la retrocesión, denominación que recibe el derecho de reversión en Italia, procede cuando los bienes objetos de la expropiación no se destinan al fin concreto por el que se expropio.

Frente a estas posiciones podemos encontrar a gran parte de la doctrina, en especial PEREZ MORENO¹⁷, que establece que el derecho de reversión debe interpretarse de forma restrictiva, es decir, que en el supuesto de que se produzca un cambio en la afectación de un bien y este se destine a otra finalidad en la que exista interés social o utilidad pública, no cabría ejercitar el derecho de reversión. En opinión del profesor, hay que interpretar de forma restrictiva el derecho de reversión y ponderarlo con los intereses existentes, la existencia de una declaración de utilidad pública e interés social nueva y el plazo transcurrido desde que se llevó a cabo la expropiación.

Mi opinión sobre esta cuestión se encuentra más cercana a esta última tesis y en la línea de GARCIA DE ERRENTIA¹⁸, en cuanto la propia Constitución establece

¹⁵ GARCÍA- TREVIJANO GARNICA, Cambio de afectación de bienes expropiados, *RAP* , nº. 107 , 1985, pág. 164

¹⁶ SAITTA, F., *Retrocessione dei beni espropriati*, Enciclopedia Giuridica, Roma, 1991, pp. 12 y ss

¹⁷ PÉREZ MORENO, A. , «*La reversión...*» cit, pág. 281

¹⁸ GARCIA DE ENTERRIA, E., *Curso ...cit*, pág. 330

en su artículo 33.3 permite a la Administración el ejercicio de la potestad expropiatoria mientras esta se haga vinculada a un finalidad en la que se cumpla el interés social o la utilidad pública. Así pues, se debe entender del sentido que la propia Constitución otorga a la potestad expropiatoria, que lo importante de la expropiación forzosa es que la privación de la propiedad privada se realice en aras del interés general. Objetivo que bajo mi consideración se cumple cuando se cambia la afectación del bien expropiado, sin que además se produzca ninguna merma de las garantías del expropiado, ya que el artículo 54.2 permite al interesado realizar cuantas alegaciones considere necesarias.

3.2) El cumplimiento del fin durante 10 años como causa de extinción del derecho de reversión

El artículo 54.2 b) LEF establece la segunda excepción que introdujo la modificación de la LOE: *«Cuando la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio»*.

En este caso por expresa previsión legal, se establece que cuando se cumplan 10 años de afectación de los bienes expropiados al interés social o utilidad pública se produce la extinción del derecho de reversión, a computar desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio. Esta modificación que opera en la ley supone la configuración del derecho de reversión como un derecho temporal y determinado.

4. Requisitos temporales

Sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos objetivos y de que la solicitud de la reversión sea realizada por un sujeto legitimación para tal fin, es necesario también que el derecho de reversión se ejerza dentro de los límites temporales establecidos por la ley material.

En relación a la caducidad del derecho de reversión podemos distinguir los siguientes supuestos:

4.1) Supuestos en los que se notifica al interesado

Pues bien, tras la modificación introducida a través de la Ley 38/1999, de 5 de Noviembre, de Ordenación de la Edificación, dio lugar a una nueva redacción del

párrafo primero del artículo 54.3 LEF: *«Cuando de acuerdo con lo establecido en los apartados anteriores de este artículo proceda la reversión, el plazo para que el dueño primitivo o sus causahabientes puedan solicitarla será el de tres meses, a contar desde la fecha en que la Administración hubiera notificado el exceso de expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiados o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio».*

Lo más importante de esta modificación es el paso de un plazo de 1 mes a 3 meses para ejercitar el derecho de reversión desde la notificación por parte de la Administración expropiante por la existencia de alguna de las causas que habilita para el mismo.

La existencia de este plazo para ejercitar la reversión da lugar a una serie de problemas jurídicos. En primer lugar, en relación a la problemática del cómputo del plazo de 3 meses, debemos acudir a lo establecido en los artículos 48.4 de la Ley 30/92, LPAC: *«Los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o la desestimación por silencio administrativo».* Ahora bien, este precepto hay que ponerlo en relación con el artículo 54, por lo que el plazo se computará de fecha a fecha desde el día en que se le notifique al expropiado o este quede enterado a través del expediente de la expropiación.

En segundo lugar, en relación a cómo ha de llevarse a cabo la notificación, debemos acudir al artículo 58 y 59 de la Ley 30/92 que establece la regulación jurídica general de la notificación en los procedimientos administrativos, sin perjuicio de la regulación específica para cada procedimiento administrativo, si la hubiera.

Sin embargo, las publicaciones realizadas en el periódico oficial, tablón de anuncios del Ayuntamiento o diario, no sustituyen a la obligación de notificación personal al sujeto activo de la expropiación. Así se deduce de la STS de 16 de Febrero de 2001: *«Será ineficaz la mera publicación del cambio de sistema de actuación y de la posibilidad de ejercitar el derecho de reversión en el periódico oficial y en un diario, pues es doctrina jurisprudencial uniforme que la notificación personal a los afectados se erige en requisito esencial, sin que sea posible sustituirla por los instrumentos señalados previamente».*

Finalmente, pese a que la reforma de 1999 ha dado lugar a un aumento sustancial en el plazo para ejercitar la reversión, dicha reforma al igual que consideran otros autores como GIMENO FELIU¹⁹ ha sido insuficiente a todas luces, en cuanto considero que ejercitar la reversión sobre determinados bienes o derechos es una decisión de especial importancia, por lo tanto limitar tal decisión a un lapso de tiempo de 3 meses me parece claramente insuficiente y que denota la desigualdad entre las Administraciones y los ciudadanos.

4.2) Supuestos de ausencia de notificación al interesado

Más problema supone el supuesto de que no haya notificación por parte de la Administración, en este caso el derecho de reversión podrá ejercitarse por el expropiado y sus causahabientes en los casos y con las condiciones siguientes: *«a) Cuando se hubiera producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho expropiados y no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquéllos. b) Cuando hubieran transcurrido cinco años desde la toma de posesión del bien o derecho expropiados sin iniciarse la ejecución de la obra o la implantación del servicio. c) Cuando la ejecución de la obra o las actuaciones para el establecimiento del servicio estuvieran suspendidas más de dos años por causas imputables a la Administración o al beneficiario de la expropiación sin que se produjera por parte de éstos ningún acto expreso para su reanudación»*. No obstante, este supuesto está previsto como garantía de la reversión en los casos en los que aún no se haya notificado por parte de la Administración, si bien el reversionista puede esperar a ser notificado y ejercer la reversión en el plazo de 3 meses expuesto anteriormente, ya que la notificación es un acto obligatorio por parte de la Administración.

Frente a estos supuestos existen tres posibles plazos para ejercitar la reversión dependiendo el supuesto en el que nos encontremos:

a) Plazo de caducidad en el caso de ausencia de notificación de la notificación de la inejecución

El artículo 54.3 establece que la reversión se podrá ejercitar cuando transcurran 5 años desde la toma de posesión del bien o el derecho. Si bien, el legislador no hace referencia al plazo de ejecución sino el momento a partir del cual se puede

¹⁹ GIMENO FELIU, J.M., *El derecho de ... cit*, pág.186

ejercitar. Es decir, el legislador establece el inicio del cómputo de plazo el día a quo, pero no dice nada del momento en el que termina ese plazo. Por lo tanto, establecido cuando se produce el inicio del plazo, el debate doctrinal se ha centrado en determinar en cuál es el plazo.

Contrarios a esta interpretación se encuentra ALVAREZ CIENFUGOS²⁰ y parte de la doctrina, que establece que ante la ausencia de notificación, se establece un plazo de 5 años desde la toma de posesión del bien expropiado.

Según parte de la doctrina, entre la que se encuentra GARCIA GOMEZ DE MERCADO²¹ establece que el plazo es el determinado como plazo con carácter general en el artículo 54.3, es decir, 3 meses. Basa su argumentación en que es establecido por el legislador como plazo general y, por lo tanto, en defecto de plazo especial deberá operar este.

Otra parte de la doctrina se apoya su tesis en virtud del artículo 64.2 REF, el cual permite al expropiado o causahabiente a solicitar a la Administración la reversión de los bienes o derechos expropiados en el caso de que en un plazo de 5 años desde la toma de posesión de los bienes o derechos no se hubiera ejecutado la obra. En este caso puede el titular de la reversión ejercerlo transcurridos otros dos años desde el preaviso²².

b) Plazo de caducidad en los casos de suspensión

En este supuesto es aplicable en virtud del artículo 54.3 c) LEF que establece que el derecho de reversión se puede ejercitar : *«Cuando la ejecución de la obra o las actuaciones para el establecimiento del servicio estuvieran suspendidas más de dos años por causas imputables a la Administración o al beneficiario de la expropiación sin que se produjera por parte de éstos ningún acto expreso para su reanudación»*.

De la interpretación del citado precepto se deduce lo anteriormente expuesto y es que la ley establece en que a partir del año segundo desde la suspensión en la ejecución de la obra o del establecimiento del servicio puede solicitar la reversión. Pero

²⁰ ALVAREZ CIENFUGOS, J.M. , «Un ejemplo de oportunismo legislativo: la modificación del derecho de reversión en la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación» ,en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº. 25, 2000, pág. 4.

²¹ GARCÍA GOMEZ DE MERCADO, F., *Utilidad pública, ocupación y reversión de los bienes expropiados*, Comares, Granada ,2000,pág. 250.

²² GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios de la ley de ordenación de la edificación*, pág. 547.

no nos encontramos con un plazo, sino otra vez con el dies a quo, argumentos que ya se han expuesto en el apartado anterior sobre esta cuestión.

c) Plazo de caducidad en caso de ausencia de notificación de existencia de partes sobrantes o desafectación del bien expropiado

El artículo 54.3 a) LEF dispone que: *«no hubieran transcurrido 20 años desde la toma de posesión de aquello»*. Tras el transcurso de este plazo ya no se podrá ejercitar y por lo tanto se habrá extinguido. Al contrario que antes no determina un inicio de plazo, sino que establece el fin del plazo, a contar desde la posesión de los bienes hasta el plazo de 20 años desde la posesión.

Frente a la postura que antecede, parte de la doctrina establece que en este supuesto operan los 3 meses desde el momento en que se produzca el hecho que da lugar a la reversión, lapso de tiempo establecido como plazo para ejercitar el derecho de reversión como regla general en los casos de notificación de la Administración. No puedo otra cosa sino que manifestar mi oposición a esta tesis, en cuanto es claro que atendiendo a la interpretación literal el plazo de 3 meses va ligado única y exclusivamente a los casos en los que existe una notificación administrativa previa.

Otra parte de la doctrina establece que el plazo es de 20 años desde la toma de posesión de los bienes o derechos, por lo tanto el ejercicio del derecho se puede llevar a cabo desde el momento que se produzca el hecho que dé lugar al mismo hasta el plazo que quede de los 20 años desde la posesión.

Sobre lo expuesto anteriormente relativo al plazo de caducidad del ejercicio de la reversión se ha pronunciado recientemente el Tribunal Supremo a través de STS de 17 de Abril de 2015: *«... Pues bien, en lo que atañe a los plazos para el ejercicio del derecho de reversión, la Ley establece una regla general para el caso de notificación por la Administración a los interesados del exceso de la expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiados o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio, señalando al efecto el plazo de tres meses desde dicha notificación, mientras que a falta de notificación se establecen reglas específicas para los distintos supuestos de reversión y así, en los casos inexecución de la obra o no establecimiento del servicio es preciso para el ejercicio del derecho que hayan transcurrido cinco años desde la toma de posesión (art. 54.3. b), estableciéndose, a deferencia de los otros supuestos de*

reversión, únicamente el término inicial para el ejercicio del derecho y no un término final, mientras que en los demás casos de reversión, si bien se parte igualmente de la toma de posesión de los bienes o derechos expropiados, se fija un término final, más allá del cual no puede ejercitarse el derecho. Esto indica que el legislador valora de forma distinta los supuestos en los que el fin de la expropiación se ha cumplido, en cuyo caso entiende que el transcurso de un considerable periodo de tiempo justifica la expropiación y consolida la privación del bien o derecho expropiados haciéndola irreversible, mientras que, no habiéndose cumplido el fin de la expropiación a la que se destinaba el bien, esta pierde su justificación y permite la recuperación por su primitivo dueño del bien o derecho expropiado, sin esa limitación temporal»

En esencia, según la reiterada interpretación del Tribunal Supremo existen dos supuestos claramente diferenciados. Por un lado, en el caso en que se cumpla el fin de la expropiación, en cuyo caso se establece el momento para el inicio del plazo de la reversión y también el momento para el fin del plazo, por lo tanto el ejercicio extemporáneo impedirá que se produzcan efectos jurídicos para recuperar los bienes expropiados. Por otro lado, en los casos en los que no se haya cumplido el fin de la expropiación, se establece un plazo a través del cual se puede ejercitar la reversión, pero al contrario que en el caso anterior no establece un término final.

IV.EFECTOS DEL DERECHO DE REVERSIÓN

El principal efecto del ejercicio del derecho de reversión es la restitución de los bienes o derechos expropiados y el pago del precio por los bienes. Sin perjuicio de lo anterior, existen supuestos en los que es imposible la restitución in natura de los bienes expropiados, en éste caso el beneficiario deberá pagar una indemnización en concepto de compensación económica.

1. Pago del precio y restitución del bien expropiado

El artículo 55.1 LEF establece: *«Es presupuesto del ejercicio del derecho de reversión la restitución de la indemnización expropiatoria percibida por el expropiado, actualizada conforme a la evolución del índice de precios al consumo en el período*

comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de justiprecio y la de ejercicio del derecho de reversión. La determinación de este importe se efectuará por la Administración en el mismo acuerdo que reconozca el derecho de reversión».

Por lo tanto, el ejercicio del derecho de reversión no requiere simplemente el cumplimiento de los presupuestos legalmente establecidos en el artículo 54 de la ley, que la solicitud para la reversión sea realizada por un sujeto legitimado activamente o que la misma se realice dentro de los plazos temporales legalmente establecidos, sino que además se establece un presupuesto adicional sin el cual no procede la devolución de los bienes expropiados.

Desde un punto de vista exclusivamente civilista se fundamenta que la readquisición del bien o derecho previamente expropiado debe ir acompañada de la devolución del justo precio²³.

En esa misma línea, el profesor GARCIA DE ERRENTIA²⁴ establece a este respecto que: «produciendo la reversión una resolución de la operación expropiatoria, la devolución del bien expropiado, que es su efecto primario, ha de acompañarse de la paralela devolución del justo precio pagado en su momento por el beneficiario, devolución que en favor de éste debe cumplir, pues, el expropiado. Esa devolución, en la medida que supone una readquisición del bien o derecho, debe conllevar el pago de un justo precio por el reversionista».

Sin embargo, MESEGUER YEBRA²⁵ fundamenta desde el punto de vista de que el pago del precio trata de evitar el enriquecimiento injusto. Así pues, si el reversionista no devuelve la indemnización que recibió en su día por los bienes expropiados y además recupera los bienes expropiados, estaríamos ante un enriquecimiento del patrimonio del reversionista respecto a la situación inicial.

También la STS de 30 de Marzo de 1993 asienta jurisprudencialmente el pago del precio como una obligación legal del reversionista para la recuperación de los bienes: *«la reversión de los bienes expropiados, constituye al reversionista (art. 54 LEF), para la recuperación de aquellos, en la obligación de satisfacer a la*

²³ DE CASTRO VÍTORES, G. *Reversión expropiatoria. Una reflexión, en la perspectiva civilista*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, págs. 103-14

²⁴ GARCIA DE ENTERRIA, E., *Curso... cit*, pág. 298.

²⁵ MESEGUER YEBRA, J., *La expropiación forzosa: el nuevo derecho de reversión*, Colección Biblioteca Básica de Práctica Procesal, Bosch, Barcelona, 2000, pág. 23

Administración expropiante o beneficiario su justo precio, entendiendo por tal el valor que tenga la finca en el momento de solicitar su recuperación».

Fundamentada jurídicamente la obligación de pago del precio para recuperar los bienes sustentados en las tesis anteriores, de especial importancia es establecer cuál es el importe que deberá satisfacer el reversionista para recuperar los bienes.

A efectos de determinar el importe que sirva de pago de la obligación descrita por la STS de 30 de Marzo de 1993, se establece como regla general lo establecido en el artículo 55.1 LEF. Es decir, la actualización del justiprecio conforme a la variación del IPC entre la fecha de la iniciación del expediente del justiprecio y la fecha del ejercicio del derecho de reversión. Por lo tanto, en este caso no es necesaria una nueva valoración de los bienes, sino que basta con su actualización.

En aras de determinar cuál es la variación del IPC, la ley establece que hay que tener en cuenta desde el lapso de tiempo del inicio del expediente del justiprecio y la solicitud del ejercicio de la reversión. En esta misma línea se ha pronunciado la STSJ de Madrid de 20 de Marzo de 2000 y la STS de 25 de Febrero de 1992.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 55 establece: *«si el bien o derecho expropiado hubiera experimentado cambios en su calificación jurídica que condicionaran su valor o hubieran incorporado mejoras aprovechables por el titular de aquel derecho o sufrido menoscabo de valor, se procederá a una nueva valoración del mismo, referida a la fecha de ejercicio del derecho»*. Razón por la cual, se deduce de dicho precepto que cabe una nueva valoración en dos supuestos distintos: por un lado, cuando se produzcan cambios en la calificación jurídica de los bienes o derechos que supongan una modificación de su valor y, por otro lado, la incorporación de mejoras que sean aprovechables por el titular de la reversión.

En relación al primer supuesto, de la interpretación de la ley se deduce que cuando se modifique la calificación jurídica de lo expropiado y ésta suponga una variación del valor, se deberá realizar una nueva valoración del justiprecio a efectos del pago para la reversión. Ahora bien, no cabe este supuesto en los casos en los que se produzca variaciones en el valor de los bienes, sino que la variación del valor tiene que ser consecuencia del cambio normativo de la calificación jurídica de los bienes expropiados.

En este sentido se ha pronunciado la STS de 12 de Marzo de 2013, que estableció que sí que daba lugar a una nueva valoración de los terrenos expropiados, en cuanto se produjo una modificación de la calificación jurídica de los terrenos, que pasaron de ser no urbanizables a ser urbanizables, con el consiguiente aumento del valor de los mismos.

Más complicado es el supuesto en el que la ley establece la posibilidad de nueva valoración en los casos de “haber incorporado mejoras aprovechables por el titular de aquel derecho” sin que exista cambio en la calificación jurídica. En tanto en cuanto, quizás el reversionista vaya a pagar por algo que para él no implica mejora.

Así pues, para entender cuándo se puede interpretar algo como una mejora hay que acudir a lo establecido en la legislación civil. Los requisitos que se requieren para que se pueda llevar a cabo la nueva valoración de los bienes son: en primer lugar, un aumento objetivo del valor de los bienes o fincas expropiadas y, en segundo lugar, que dicha mejora pueda ser aprovechada por el reversionista, en conclusión que le suponga la mejora de cierta utilidad.

En relación a esta cuestión se ha pronunciado la STS de 30 de Marzo de 1993 que dispone: *«Es necesario llevar a cabo una nueva valoración como consecuencia de su ingreso en el patrimonio del expropiado, ya que si no los beneficiarios de la reversión adquirirán de otro modo gratuitamente unos elementos que han supuesto un coste para la Administración»*. Así pues, dicha resolución judicial lo que indica es que si el valor de los bienes expropiados se han realizado mejoras que aumenten su valor, será necesario que el reversionista pague el aumento del valor que ha sufrido los bienes, pues sino estaría ante un enriquecimiento patrimonial de forma gratuita.

2. Indemnización sustitutoria

El artículo 66.2 REF dispone: *«En los casos en que como consecuencia de una alteración indebida no fuere legalmente posible la reversión, se estará a lo previsto en el artículo 121 de la Ley, apartado I, sin perjuicio de que se deduzcan las responsabilidades previstas en el mismo precepto»*. Es necesario poner en relación a este precepto el artículo 121.1 LEF que establece: *«Dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares*

sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquélla sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos». Así pues, la indemnización sustitutoria cabe en los supuestos en los que reconocido el derecho de reversión sobre el bien o derecho expropiados, éstos no pueden ser objeto de restitución. En ese caso, opera la responsabilidad patrimonial de la Administración.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha pronunciado a efectos de aclarar el fundamento jurídico de la indemnización sustitutoria en defecto de devolución in natura. Un ejemplo de ello es la STS de 20 de Marzo de 2000 ratificaba la postura doctrinal de considerar la indemnización como el pago de un importe en concepto de responsabilidad patrimonial: *«...lo que ahora se ventila es la responsabilidad patrimonial derivada de la no reversibilidad de los bienes expropiados...»*. Por lo tanto, la indemnización es el resultado de la imposibilidad de recuperación de los bienes o derechos por parte del sujeto activo del derecho de reversión. También se ha pronunciado a estos efectos la STS de 17 de Junio de 2002: *«Habida cuenta de que no es posible la restitución in natura de los terrenos expropiados, se reconoce el derecho a una indemnización sustitutoria que se fijará en ejecución de sentencia»*.

En conclusión, la indemnización sustitutoria es el pago de una cantidad determinada de dinero por parte de la Administración en concepto de responsabilidad patrimonial por la lesión de los bienes o derechos que sufran los titulares, por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Analizada la fundamentación jurídica de la indemnización sustitutoria es necesario analizar los presupuestos legales que facultan al titular a recibir dicha indemnización. De lo dispuesto en el artículo 66.2 REF se deducen dos requisitos: en primer lugar, que exista una alteración indebida de los bienes o derechos expropiados y, en segundo lugar, que no sea posible la reversión.

En relación al primer supuesto, el principal problema es determinar cuándo ha existido una alteración indebida. Según GARCIA-TREVIJANO GARNICA²⁶ se debe entender como alteraciones indebidas cuando las alteraciones de los bienes o derechos no guarden conexión con el fin que justifico la expropiación.

²⁶ GARCÍA- TREVIJANO GARNICA, « Sobre el alcance y efectos de la reversión expropiatoria » , RAP, núm. 112, 1987,pág. 124

En segundo lugar, hay que determinar en qué casos no cabe legalmente la reversión. GIMENO FELIU²⁷ prevé tres posibilidades. En el primer caso, tras la nueva redacción del artículo 54.3 LEF, es el caso de un tercero que adquiera de buena fe y bajo el amparo de la protección registral. En ese caso cuenta con la protección registral y no puede ser privado del mismo.

Por una interpretación amplia de este criterio, se determina que no cabe legalmente la reversión cuando la parcela es pequeña y no tiene ninguna utilidad de forma independiente (STS de 25 de Mayo de 1999)

El tercer supuesto se produce cuando cambia la calificación jurídica de los bienes objeto de la expropiación a la calificación de bienes de dominio público. GARCIA-TREVEJANO GARNICA establece que si es posible la reversión respecto a los bienes demaniales, ya que los bienes no son inalienables sino que son enajenables sometidos a un requisito previo: la declaración de alienabilidad. Por el contrario, GIMENO FELIU indica que no está de acuerdo con esta postura, ya que no se puede obligar a la Administración a declarar la alienabilidad de un bien de dominio público, que afectado a un servicio público, cumple una función más importante de interés general.

V.CONSIDERACIONES FINALES

El instrumento jurídico de la reversión expropiatoria supone , como sostengo al inicio del presente trabajo, una garantía fundamental y cosustancial al derecho de propiedad privada protegido en el artículo 33.1 CE y a la potestad expropiatoria de la Administración Pública que se encuentra facultada para ello en base al artículo 33.3 CE. En este apartado se exponen las conclusiones o ideas esenciales obtenidas del análisis e investigación del presente trabajo y especialmente aquellas cuestiones de mayor incidencia jurídica.

I. La evolución histórica del Derecho de reversión ha sido paralela al desarrollo de la potestad expropiatoria y del Estado Social Democrático y de Derecho, consolidándose en la actualidad como una verdadera garantía frente a la posición de dominio de la Administración frente a los ciudadanos. Garantía que tiene su razón de

ser en la protección del derecho a la propiedad privada frente al abuso del Estado, que bajo mi consideración constituye un derecho esencial que hay que otorgarle mayor protección que la que otorga el ordenamiento jurídico en la actualidad y que se encuentra protegido jurídicamente tanto por la Constitución, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Carta Europea de Derechos Humanos.

II. La expropiación forzosa tiene su fundamento constitucional en el artículo 33.3 y por lo tanto, se permite la expropiación de determinados bienes o derechos privados en los casos en los que los mismos se afecte a una utilidad pública o interés social, es decir, que se afecte a una finalidad pública concreta que es como se denomina a la causa expropriandi. Así pues, cuando la causa expropriandi desaparece en algunos de los supuestos legales establecidos en la ley, parece lógico que el expropiado esté facultado a recuperar los bienes o derechos previo pago de una cantidad para evitar enriquecimiento alguno, ya que no tendría sentido que una persona hubiera sido privado de sus bienes para no ser destinados a una finalidad pública

III. La reversión se caracteriza por una serie de notas esenciales: es un derecho subjetivo y típico, en cuanto la reversión no constituye una obligación, sino más bien la ley otorga una facultad para solicitar la devolución de los bienes o derechos expropiados en los términos que marca la propia ley. Es un derecho de carácter patrimonial, en cuanto el titular puede transmitirlo a través de cualquier negocio jurídico, ya sea inter vivos como la donación o la compraventa, o mortis causa en el caso del fallecimiento de su titular. Es un derecho de carácter legal, ya que la Constitución no se pronuncia sobre la facultad del expropiado para solicitar la reversión de los bienes, sino que esto es desarrollado por la Ley de Expropiación Forzosa. Es de carácter administrativo, ya que la solicitud para la devolución de los bienes se produce a través de un procedimiento administrativo y conforme las normas administrativas. Por último, en mi opinión no constituye un derecho nuevo y autónomo, ya que el derecho en sí mismo nace tras el inicio de la expropiación forzosa, cuestión distinta es cuando se faculta a su titular a su ejercicio, y esto sí, se produce cuando se cumple los requisitos legales determinados en la ley.

IV. Bajo mi consideración, la expropiación forzosa debería ser un instrumento jurídico más limitado si cabe, haciendo un esfuerzo en proteger la propiedad privada de los ciudadanos frente al Estado. No es mi intención discutir que en

determinados supuestos donde el interés general prevalece de forma clara frente al interés particular debe permitirse a la Administración utilizar dicha potestad, ahora bien, debería regularse de forma más restrictiva y que se llevara a cabo de forma más flexible y buscando la mediación entre las partes para evitar situaciones en las que se produce una gran lesividad a los derechos de los ciudadanos. Por ejemplo, a la hora de elaborar determinados proyectos amparados en la utilidad pública o interés social, hacerlo de forma en la que se expropian aquellos terrenos en los que sus propietarios estén dispuestos a venderlos voluntariamente y evitar la expropiación cuando el actual propietario no esté dispuesto a ello, permitiéndose dicha facultad en los casos en los que sea totalmente imposible desarrollar el proyecto sin la expropiación de esos terrenos.

Además, la reversión expropiatoria también debería permitir solicitar la reversión de los bienes expropiados, en los casos en los que se cambie la afectación, ya que en esencia se produce una expropiación para causa distinta a la que motivo la expropiación y que quizás podía haberse localizado en otro sitio distinto donde el perjuicio a los particulares es de menor lesividad.

BIBLOGRAFIA

BERMUDEZ ODRIOZOLA, L., Los interdictos contra la Administración y el derecho de reversión, en Expropiación Forzosa, Cuadernos de Derecho Judicial ,núm. 19, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1992.

DE CASTRO VÍTORES,G. ,<<Reversión expropiatoria. Una reflexión, en la perspectiva civilista>>, Tirant lo Blanch,Valencia,2001.

GALÁN GALÁN, A., El derecho de reversión en la ley de Expropiación Forzosa. Estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial,1ª Ed., Lex Nova, Valladolid, 2002.

GARCIA DE ENTERRIA, E., Curso de Derecho administrativo, Civitas ,2ª. Ed, vol. II.

GARCIA GOMEZ DE MERCADO,F., <<La reforma del derecho de reversión>>,en *Actualidad jurídica Aranzadi* ,nº.417 ,1999.

GARCÍA- TREVIJANO GARNICA, Cambio de afectación de bienes expropiados, RAP, nº. 107, 1985.

- GARCÍA- TREVIJANO GARNICA, *Sobre el alcance y efectos de la reversión expropiatoria*, RAP, núm. 112, 1987.

GIMENO FELIU, J.M., El derecho de reversión en la ley de expropiación forzosa. Fundamentos y condiciones de ejercicio, Thomson Civitas, 2ª. Ed.

MESEGUER YEBRA, J., *La expropiación forzosa: el nuevo derecho de reversión*, Colección Biblioteca Básica de Practica Procesal, Bosch, Barcelona, 2000.

PEREZ-CRESPO PAYA,F. ,Los interdictos contra la Administración y el derecho de reversión, en Expropiación Forzosa, Cuadernos de Derecho Judicial ,núm. 19, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1992.

PÉREZ MORENO,A. , La reversión en materia de expropiación forzosa, Instituto García Oviedo- Universidad de Sevilla, Sevilla,1967.

RODRIGUEZ ARANA,J.F. , <<La reversión expropiatoria en la jurisprudencia del Tribunal Supremo>>, Revista Jurídica de Navarra, nº7, 1989.

RUIZ LÓPEZ, M.A., “El nuevo régimen de la reversión expropiatoria tras la reforma. Fundamento constitucional, antecedentes de la reforma y régimen jurídico”, Boletín de la Facultad de Derecho, nº 20, 2002.

ROTHBARD,M., *La Ética De La Libertad*. Madrid: Unión Editorial, 1995

SAITTA, F., Retrocessione dei beni espropriati, Enciclopedia Giuridica, Roma, 1991.

